

# Beschäftigungsabhängige Steuergutschriften in Großbritannien

38

Wolfgang Ochel

Die Förderung von Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen hat in Großbritannien eine lange Tradition. Schon 1971 wurde der »Family Income Supplement« eingeführt. Er wurde im Jahr 1988 durch den »Family Credit« (FC) ersetzt, der wiederum Ende 1999 vom »Working Families' Tax Credit« (WFTC) abgelöst wurde. Der WFTC ging im April 2003 im »Child Tax Credit« (CTC) und dem »Working Tax Credit« (WTC) auf.

Der WFTC verfolgte das Ziel, das Nettoeinkommen von Geringverdienern zu erhöhen. Damit sollte ein Anreiz geschaffen werden, eine niedrig entlohnte Beschäftigung aufzunehmen. Den WFTC konnten Familien mit mindestens einem Kind in Anspruch nehmen, sofern ein Erwachsener wenigstens 16 Stunden pro Woche arbeitete. Ausgeschlossen waren Familien mit einem Kapitalvermögen von 8 000 £ und mehr. Die Durchführung des WFTC oblag der Steuerverwaltung. Der Regelsatz für Erwachsene belief sich 2002–03 auf 62,50 £ pro Woche und für Kinder je nach Alter auf 26,45 £ oder 27,20 £ pro Woche. Bei einer Arbeitszeit von 30 Stunden und mehr erhöhten sich die Leistungen um 11,65 £ pro Woche. Kinderbetreuungskosten erhöhten den WFTC um 70%. Dabei waren die Höchstgrenzen für Familien mit einem Kind auf 135,00 £ pro Woche und für Familien mit zwei und mehr Kindern auf 200,00 £ pro Woche festgelegt worden. Anspruchsberechtigt waren Alleinerziehende und Paare mit Kindern, bei denen beide Partner mehr als 16 Stunden pro Woche arbeiteten. Bei der Berechnung des Nettoeinkommens wurde ein Freibetrag von 94,50 £ pro Woche berücksichtigt. Die Entzugsrate war auf 55% reduziert worden (vgl. Tab. 1).

Um die Anzeizeffekte des WFTC zu ermitteln, sind die In-Work-Benefits und die Out-Work-Benefits einander gegenüberzustellen. Beschäftigte (mit Kindern) im Niedrigeinkommensbereich, die mindestens 16 Stunden pro Woche arbeiteten, erhielten den WFTC und eine großzügige Erstattung der Kinderbetreuungskosten (»Child Tax Credit«). Für Arbeitslose und Beschäftigte mit einer Arbeitszeit von weniger als 16 Stunden pro Woche standen die »Job Seeker Allowance« oder der »Income Support« zur Verfügung.<sup>1</sup> Darüber hinaus wurde ein einkommensunabhängiges Kindergeld (»Child Benefit«) gewährt (vgl. Abb. 1).

<sup>1</sup> Letzterer nur für Paarfamilien mit einem kranken oder behinderten Angehörigen und für Alleinerziehende. Zusätzlich konnten Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen noch Mietkostenzuschüsse (»Housing Benefit«) und einen Nachlass von der Gemeindesteuer (»Council Tax Benefit«) erhalten.

Tab 1

Parameter der »Working Families' Tax Credit« in Großbritannien, 2002–03

Regelsätze (Pfund pro Woche)	
Erwachsene	62,50
Kinder im Alter von 0 bis 15 Jahren	26,45
Kinder im Alter von 16 bis 18 Jahren	27,20
Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten	Erhöhung des Child Tax Credit auf 70% der Kinderbetreuungskosten (bis zu 135 £ (1 Kind) bzw. 200 £ (2 und mehr Kinder) pro Woche)
Entzugsrate (bezogen auf das eigene Nettoeinkommen) in %	55
Gewährungsgrenze (Pfund pro Woche)	94,50
Anrechnung eigenen Vermögens (Pfund)	8.000
Mindestarbeitszeit pro Woche in Stunden	16
Bei Arbeitszeit von 30 Stunden und mehr: Zusatzzahlung (Pfund pro Woche)	11,65
Träger	Steuerverwaltung

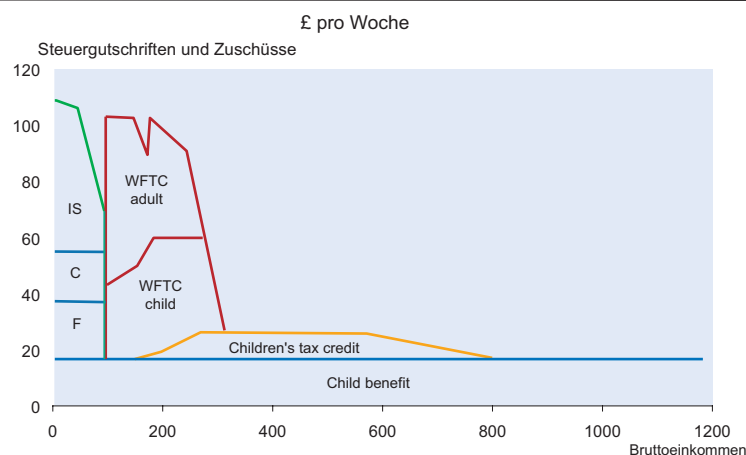
Quelle: Inland Revenue (2003).

Durch den WFTC wurde der Lohnabstand zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten im Niedriglohnbereich beträchtlich erhöht. Während zum Beispiel der Lohnabstand für ein Paar mit einem Kind bei einer Beschäftigung zum Mindestlohn ohne WFTC bei 143% (Teilzeitbeschäftigung) bzw. 92% (Vollzeitbeschäftigung) lag, erreichte das verfügbare Einkommen der Arbeitslosen durch Gewährung des WFTC nur 76 bzw. 60% des verfügbaren Einkommens der Beschäftigten. In ähnlicher Weise wirkte sich der WFTC auf die relative Einkommensposition von Alleinerziehenden aus (vgl. Tab. 2).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Berücksichtigt man allerdings den »Housing benefit« und den »Council Tax Benefit«, die primär den Arbeitslosen und Beziehern sehr niedriger Einkommen zugute kamen, dann minderte sich der Lohnabstand beträchtlich. Andererseits wurde er durch den bei diesen Berechnungen nicht berücksichtigten, großzügig ausgestatteten »Child Care Tax Credit« wieder erhöht (vgl. Tab. 2).

Abb. 1

Finanzielle Anreize durch den WFTC für eine Familie mit einem Kind



Anmerkungen: IS: adult allowance, F: family premium und C: child allowance des Income Support oder JSA. Die Abbildung enthält nicht den »Childcare Tax Credit«, den »Housing Benefit« oder den »Council Tax Benefit«.

Quelle: Brewer (2003, 6).

**Tab. 2**  
**Lohnabstand bei Beschäftigung zum Mindestlohn in Großbritannien 2001**  
**(in %)**

	Alleinerziehende, 1 Kind		Paare, 1 Kind	
	Teilzeit- beschäf- tigung	Vollzeit- beschäf- tigung	Teilzeit- beschäf- tigung	Vollzeit- beschäf- tigung
A Ohne WFTC	110	70	143	92
B Mit WFTC	58	46	76	60

A: Lohnabstand = Verfügbares Einkommen ohne Arbeit / verfügbares Einkommen mit Arbeit. Das verfügbare Einkommen umfasst: Bruttolohn, »Income support«, »Child benefit« minus Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitnehmers und Einkommensteuer. Annahmen: Mindestlohn = 3,70 £; 4,3 Wochen = 1 Monat; ohne Kinderbetreuungskosten. – B: Wie A mit WFTC.

Quelle: Brewer (2000, 55 f. und 58).

Der Gewährung bedeutender Arbeitsanreize für Arbeitslose stand eine hohe Entzugsrate beim WFTC in Abschnitt III gegenüber. Zwar wurde die Entzugsrate gegenüber dem FC von 70 auf 55% gesenkt, gleichwohl war die Grenzbelastung der Einkommen (einschließlich der Belastung durch die allgemeine Einkommensteuer) nach wie vor hoch. Eine derart hohe Grenzbelastung des Bruttoeinkommens dürfte sich negativ auf die Bereitschaft, zusätzliche Stunden zu arbeiten, ausgewirkt haben.

Der WFTC und der »Child Tax Credit« übten einen großen Anreiz aus, erwerbstätig zu werden. Ohne diese Fördersysteme hätten nach Einschätzung der Experten des Institute for Fiscal Studies weitaus weniger Arbeitslose eine Beschäftigung aufgenommen. Im Jahr 2003 erfüllten etwa 1,5 Mill. Personen die Anspruchsvoraussetzungen des WFTC bei etwa 28 Mill. Beschäftigten insgesamt (Inland Revenue 2003). (Allerdings mussten nicht alle vorher arbeitslos gewesen sein.) Nach Modellrechnungen von Gregg, Johnson und Reed (1999) sowie Blundell et al. (2000) gingen vom WFTC positive Anreize, eine Arbeit aufzunehmen, insbesondere auf alleinerziehende Frauen, aber auch auf verheiratete Männer bzw. Frauen (ohne arbeitenden Partner) aus. Dagegen wurde die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen (mit arbeitendem Partner) negativ beeinflusst. Der starke Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden (Brewer und Gregg 2001, 23) dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass mit der Einführung des »Child Tax Credit« 70% der Kinderbetreuungskosten übernommen und damit eine wichtige Hürde zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Familien beseitigt wurde.

Wurde durch den WFTC die Arbeitsaufnahme in starkem Maße gefördert, so bot er wenig Anreize für die schon Beschäftigten, das Stundenangebot auszudehnen. Trotz Senkung der Entzugsrate auf 55% führte der WFTC

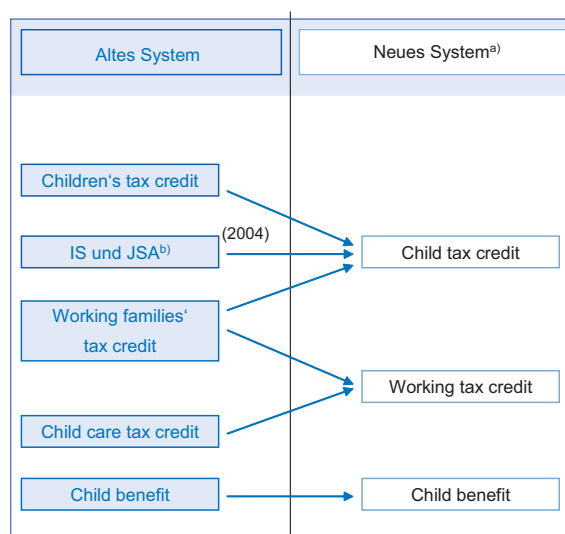
immer noch zu einer hohen Grenzbelastung des Einkommens in Abschnitt III. Deshalb bestand eine Tendenz, die wöchentliche Arbeitszeit einzuschränken, statt sie auszuweiten. Entsprechend hoch war der Anteil der Teilzeitbeschäftigten, die 16 Stunden (und mehr) arbeiteten (Blundell 2000, 42).

### Die neuen Steuergutschriften

Im April 2003 führte die britische Regierung zwei neue Steuergutschriften ein: den »Child Tax Credit« und den »Working Tax Credit«. Der CTC bildet seitdem das wichtigste Instrument zur Förderung von Kindern. Er soll die Förderung von Familien vereinfachen. Die Anspruchsberechtigung hängt nicht davon ab, ob ein Elternteil arbeitet. Der WTC ist darauf gerichtet, Arbeit finanziell attraktiver zu machen. Er unterstützt Erwachsene mit und ohne Kinder im Niedriglohnbereich. Zum ersten Mal werden damit in Großbritannien alleinstehende Beschäftigte gefördert.

Abbildung 2 zeigt den Übergang vom alten System zu den neuen Steuergutschriften auf. Der »Children's Tax Credit«, der Kinderfreibetrag und der Familienzuschlag des »Income Support« sowie der »Job Seeker Allowance« und Teile des WFTC gingen im CTC auf. Der wesentliche Teil des WFTC und der »Childcare Tax Credit« gingen im WTC auf. Der »Child Benefit« blieb unverändert.

**Abb. 2**  
**Vom alten zum neuen System der Steuergutschriften**



a) April 2003. – b) Child allowances and family premium des »Income Support« (IS) oder der »Jobseeker's Allowance« (JSA).

Quelle: Brewer (2003, 2).

**Tab. 3**  
**Die Parameter des »Working Tax Credit« in Großbritannien, 2004–05**

Regelsätze (Pfund pro Woche)	
Alleinstehende	30,15
Paare (mit und ohne Kinder) sowie Alleinerziehende	59,85
Extrazahlung für behinderte Erwachsene <sup>a)</sup>	1,92
Kinderbetreuungskosten	
- Berücksichtigungsfähige Kosten für ein Kind	135,00
- Berücksichtigungsfähige Kosten für zwei und mehr Kinder	200,00
- Erstattungsanteil in %	70
Entzugsrate in %	37
Gewährungsgrenze	97,30
Anrechnung eigenen Vermögens (Pfund)	8.000
Mindestarbeitszeit pro Woche in Stunden	
- mit Kindern	16
- ohne Kinder	30
Bei Arbeitszeit von 30 Stunden und mehr:	
Zuzahlung	12,30
Träger	Steuerverwaltung

<sup>a)</sup> Außerdem wird Personen über 50 Jahren eine Extrazahlung gewährt, wenn sie wieder eine Arbeit aufnehmen.

Quelle: Inland Revenue (2004).

Im Jahr 2004–05 sah der WTC folgende Regelungen vor: Der Regelsatz für Alleinstehende belief sich auf 30,15 £ pro Woche, der für Paare (mit und ohne Kinder) und Alleinerziehende auf 59,85 £ pro Woche. Sofern in einer Familie beide Elternteile arbeiteten, konnten Kinderbetreuungskosten teilerstattet werden. Um für den WTC anspruchsberechtigt zu sein, mussten Familien mit Kindern mindestens 16 Stunden pro Woche und Personen ohne Kinder mindestens 30 Stunden pro Woche arbeiten. Bei einer Arbeitszeit von 30 Stunden und mehr erfolgte eine Extrazahlung von 12,30 £ pro Woche. Bei der Berechnung des Nettoeinkommens wurde ein Freibetrag von 97,30 £

berücksichtigt. Die Entzugsrate ist auf 37% gesenkt worden (vgl. Tab. 3).

Die Ausgestaltung der neuen Steuergutschriften lässt sich aus den Abbildungen 3 und 4 ersehen.

Die Beschäftigungswirkungen des WTC lassen sich noch nicht ermitteln. Die Experten des Institute of Fiscal Studies haben aber schon Vorhersagen gemacht. Danach wird der WTC die Arbeitsanreize für den Hauptverdiener in Zweipersonenhaushalten erhöhen, für Zweitverdiener dagegen reduzieren. Aber wie wird der WTC die Arbeitsanreize für Alleinstehende verändern? Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass Alleinstehende nicht durch negative finanzielle Anreize davon abgehalten werden, zu arbeiten. Wenn also eine Anreizwirkung durch den WTC überhaupt gegeben sein soll, dann bezieht sie sich auf die Aufnahme einer Arbeit. Diese dürfte nach ersten Einschätzungen gefördert werden. Ein Anreiz für Beschäftigte

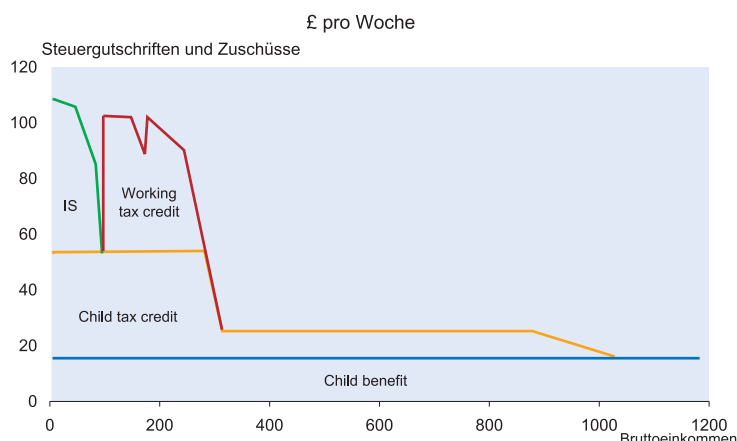
zur Erhöhung der wöchentlichen Arbeitsstunden dürfte von dem WTC aber nicht ausgehen. Eher ist das Gegenteil zu erwarten, da ein sehr hoher Anteil der alleinstehenden Geringverdiener mit einem Anstieg der effektiven Grenzsteuerbelastung zu rechnen hat (Brewer 2003, 12).

## Zusammenfassung

Lohnersatzleistungen verhindern die Ausweitung des Niedriglohnssektors. Die Alternative bilden Lohnergänzungsleistungen, wie sie Großbritannien mit dem WFTC und seit 2003 mit dem WTC gewährt. Diese Steuergutschriften erhöhen die Anreize für Arbeitslose, eine Beschäftigung (mit mindestens 16 Arbeitsstunden pro Woche) aufzunehmen, beträchtlich. Sie begünstigen jedoch nicht eine Ausdehnung der Arbeitszeit bei den schon Beschäftigten.

**Abb. 3**

**Finanzielle Anreize durch den WTC für eine Familie mit einem Kind**



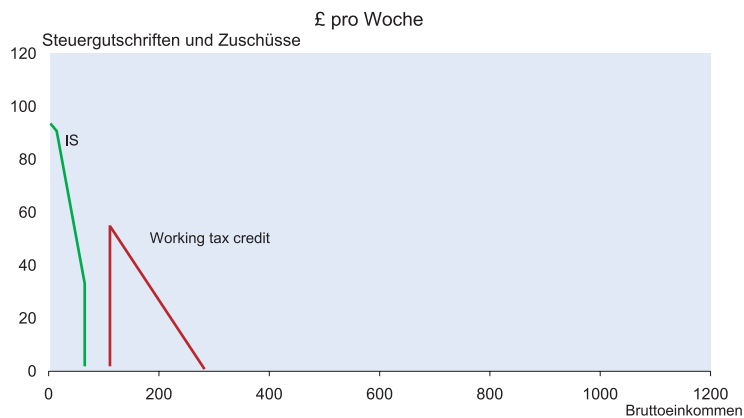
Anmerkungen: Die Abbildung unterstellt, dass die Familie einen Anspruch auf den WTC mit 16 Std. Arbeit zum Mindestlohn (67,20 £ pro Woche) und auf die Zusatzzahlung mit 30 Std. Arbeit (zu 126 £ pro Woche) erwirbt. Die Abbildung enthält nicht den "Childcare Tax Credit", den "Housing Benefit" oder den "Council Tax Benefit".

Quelle: Brewer (2003, 6).

## Literatur

- Blundell, R. (2000), »Work-Incentives and »In-work« Benefit Reforms: A Review«, *Oxford Review of Economic Policy* 16(1), 27–44.  
 Blundell, R., A. Duncan, J. McCrae und C. Meghir (2000), »The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit«, *Fiscal Studies* 21(1), 75–104.  
 Brewer, M. (2003), *The New Tax Credits*, IFS Briefing Note No. 35.  
 Brewer, M. und P. Gregg (2001), *Eradicating Child Poverty in Britain: Welfare Reform and Children since 1997*, London.

**Abb. 4**  
**Finanzielle Anreize durch den WTC für ein Ehepaar ohne Kinder**



Anmerkung: Die Abbildung unterstellt, dass die Familie den Anspruch auf 'Income Support' bei einer 16-stündigen Beschäftigung zum Mindestlohn (67,20 £ pro Woche) verdient und den Anspruch auf den WTC mit 30 Stunden Arbeit zum Mindestlohn (126 £ pro Woche) erwirbt.  
Die Abbildung enthält nicht den "Childcare Tax Credit", den "Housing Benefit" oder den "Council Tax Benefit".

Quelle: Brewer (2003, 7).

Brewer, M. (2000), *Comparing In-Work Benefits and Financial Work Incentives for Low-Income Families in the US and the UK*, London.  
Gregg, P., P. Johnson und H. Reed (1999), *Entering Work and the British Tax and Benefit System*, London.  
HM Treasury (1998), *Work Incentives: A Report by Martin Taylor*, The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System 2, London.  
Inland Revenue (2003), *Working Families' Tax Credit Statistics, Summary Statistics*, February (<http://inlandrevenue.gov.uk>).  
Inland Revenue (2004), *Child and Working Tax Credits, Summary Statistics*, July (<http://inlandrevenue.gov.uk>).